



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Slutevaluering af Hjørring-modellen

Effektevaluering og beskrivende analyse

Ravn, Rasmus Lind

Publication date:
2019

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):
Ravn, R. L. (2019). *Slutevaluering af Hjørring-modellen: Effektevaluering og beskrivende analyse*.


General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



Slutevaluering af Hjørring-modellen

Effektevaluering og beskrivende
analyse



Rasmus Lind Ravn, post doc, ph.d.

AALBORG UNIVERSITET, INSTITUT FOR POLITIK OG SAMFUND,
CENTER FOR ARBEJDSMARKEDSFORSKNING (CARMA)
NOVEMBER 2019

Indhold

Forord	2
Resumé	4
1. Indledning og problemstillinger	6
2. Forskningsdesign, metode og data	8
2.1. Effektevaluering kort fortalt	8
2.2. Udvælgelse af kontrolgruppe	9
2.3. Effektmål (afhængige variabler)	9
2.3.1. Beskæftigelse opgjort i arbejdstimer	9
2.3.2. Selvforsørgelse	10
2.3.3. Modtagelse af SU/deltagelse i SU-berettiget uddannelse	10
2.3.4. Varighed på udvalgte ydelser (afklaring)	10
2.3.5. Stabil arbejdsmarkedstilknytning	11
2.4. Difference-in-differences	11
2.5. Propensity score matching	12
3. Resultater fra effektevalueringen	13
3.1. Difference-in-differences	13
3.2. Propensity score matching	15
4. Beskrivende analyse – hvad karakteriserer de borgere der opnår sammenhængende beskæftigelse?	17
4.1 Karakteristik af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere	17
4.2. Karakteristik af borgere der opnår stabil arbejdsmarkedstilknytning	19
4.2.1. Beskæftigede ultimo 2015	21
4.2.2. Beskæftigede ultimo 2016	21
4.2.3. Beskæftigede ultimo 2017	22
4.2.4. Beskæftigede ultimo 2018	22
4.2.5. Udviklingen i andelen af borgere med stabil arbejdsmarkedstilknytning	23
5. Konklusion og sammenfatning	25
6. Litteratur	27

Forord

I 2014 valgte byrådet i Hjørring Kommune at vedtage en omfattende investering på beskæftigelsesområdet med det formål at bringe borgere uden for arbejdsmarkedet med arbejdshindrende problemer i job og uddannelse. Denne investeringsstrategi trådte i kraft d. 1. januar 2015, og den er sidenhen blevet kendt som "Hjørring-metoden" eller Hjørring-modellen". Kommunen investerede 125 mio. kr. over en fireårig periode fra 2015-2018. Målgruppen for investeringen er i løbet af projektperioden blevet udvidet fra kun at fokusere på borgere med arbejdshindrende problematikker til at omfatte samtlige jobcentrets målgrupper.

Hjørring-modellen er tidligere blevet evalueret af Rasmus Lind Ravn gennem et samfinansieret ph.d.-forløb mellem Aalborg Universitet og Hjørring Kommune. Som en del af ph.d.-forløbet er der blevet udarbejdet en virkningsevaluering af udvalgte elementer af investeringsstrategien¹, samt en effektevaluering, der undersøger beskæftigelseseffekterne af investeringsstrategien for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere²³. I den oprindelige effektevaluering blev der fundet positive beskæftigelseseffekter for gruppen af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere (på ordinær kontanthjælp). Grundet ph.d.-forløbets tidsmæssige afgrænsning kunne den oprindelige effektevaluering ikke undersøge effekterne over hele projektperioden (2015-2018). I stedet blev effekterne undersøgt fra 2015 til og med august 2017. I denne slutevaluering undersøges effekterne for den fulde projektperiode fra 2015 til og med 2018.

Effektmålet i den oprindelige evaluering fokuserede udelukkende på at undersøge, om Hjørring Kommunes investering forøgede antallet af arbejdstimer for målgruppen. Altså om investeringsstrategien medførte en beskæftigelseseffekt.

Denne slutevaluering af "Hjørring-modellen" fokuserer ligeledes på ovennævnte beskæftigelseseffekt. I tillæg til dette inkluderes fire yderligere effektmål:

- Selvforsørgelse (fravær af indkomsterstøttende ydelser)
- Deltagelse i SU-berettiget uddannelse
- Reduktion i varighed på udvalgte ydelser
- Sammenhængende beskæftigelse (i oktober, november og december 2018)

Dermed inkluderes der flere effektmål i nærværende slutevaluering, og effekterne undersøges over en længere tidshorisont end i den oprindelige evaluering. Rapporten benytter sig af to kvasi-eksperimentelle tilgange til effektevaluering til at undersøge sluteffekterne af Hjørring Kommunes investeringsstrategi, henholdsvis difference-in-differences-analyse og propensity score matching.

Nærværende slutevaluering af Hjørring Kommunes investeringsstrategi er udarbejdet af Rasmus Lind Ravn, post doc ved Center for Arbejdsmarkedsforskning (CARMA) på Aalborg Universitet, i sommeren og efteråret 2019.

Rapportens målgruppe og læsere er tiltænkt at være embedsmænd, kommunale ledere, beslutningstagere på lokalt og nationalt niveau og interesseorganisationer. Det er dog også hensigten, at rapporten skal være tilgængelig for interesserede praktikere, herunder socialrådgivere og beskæftigelsesmedarbejdere.

¹ <https://vbn.aau.dk/da/publications/hvad-virker-for-hvem-under-hvilke-omst%C3%A6ndigheder-og-hvorfor-virkn>

² <https://vbn.aau.dk/da/publications/employment-effects-of-investments-in-public-employment-services-f-2>

³ <https://vbn.aau.dk/da/publications/besk%C3%A6ftigelsesrettet-rehabilitering-en-evaluering-af-hj%C3%B8rring-kom>

Rapporten kan således tilnærmelsesvist betegnes som en populærvidenskabelig rapport. Det medfører blandt andet, at rapportens metode og data beskrives forholdsvist kortfattet, samt at fordele, ulemper og begrænsninger ved de benyttede metoder ikke diskuteres. For en længere diskussion af dette - i forhold til evalueringen af Hjørring-modellen - henvises der til Ravn (2019) og (Ravn & Nielsen, 2019) hvori metodediskussion udfoldes yderligere.

Resumé

Denne rapport har to primære formål;

1. at undersøge effekterne af Hjørring Kommunes investeringsstrategi, også kendt som "Hjørring-metoden" eller "Hjørring-modellen" for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere på ordinær kontanthjælp.
2. at præsentere en beskrivende analyse af hvad der karakteriserer de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, der kommer i job i løbet af projektperioden, og sammenligne dem med en tilsvarende gruppe af kontanthjælpsmodtagere i sammenlignelige, nordjyske kommuner.

Gruppen af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, altså kontanthjælpsmodtagere med arbejdshindrende problemer, har været en af de primære målgrupper for Hjørring kommunes investeringsstrategi på beskæftigelsesområdet. Derfor det selvstændige fokus på denne gruppe.

Ved brug af difference-in-differences-analyse og propensity score matching når rapporten frem til følgende konklusioner vedrørende effekterne af Hjørring-modellen.

Kommunens investeringsstrategi har en positiv og signifikant effekt på;

- *Arbejdsmarkedsdeltagelse opgjort i antal arbejdstimer, hvor der betales arbejdsmarkedsbidrag (beskæftigelseseffekt). Difference-in-differences-analysen når frem til at Hjørring-modellen øger borgernes beskæftigelse med 48 timer per år. Propensity score matching analysen når frem til at beskæftigelsen øges med 52 timer per år.*
- *Varighed på udvalgte ydelser – se nærmere beskrivelse i afsnit 2.3.4.*
- *Sammenhængende beskæftigelse/stabil arbejdsmarkedstilknytning. Hjørring-modellen øger andelen af borgere med stabil arbejdsmarkedstilknytning med fem procentpoint – se nærmere beskrivelse i afsnit 2.3.5.*

Én analysemetode (difference-in-differences) finder positive effekter på selvforsørgelse. En anden analysemetode (propensity score matching) finder et positivt effektestimat, men den statistiske usikkerhed er for stor til at det kan konkluderes, at der er tale om en effekt.

Der findes dog ikke nogen signifikant effekt, hverken positiv eller negativ, på deltagelse i SU-berettiget uddannelse. Det er dog plausibelt, at der reelt er en selvforsørgelseseffekt eftersom begge analysemetoder når frem til, at Hjørring-modellen i gennemsnit øger borgernes selvforsørgelse med 1,2 uger pr. år, og fordi resultaterne bliver signifikante ved brug af difference-in-difference metoden. Med til fortolkning af Hjørring-modellens effekter hører også, at samtlige kommuner i kontrolgruppen har deltaget i satspuljeinitiativet "Flere skal med" siden august 2017. Det betyder, at der er en sandsynlighed for effekterne af Hjørring-modellen underestimeres i slutningen af projektperioden.

Analyserne viser således, at Hjørring-modellen både har virket i forhold til at øge borgernes beskæftigelse, og til at afklare borgerne til eksempelvis fleksjob, job, selvforsørgelse og førtidspension.

I den beskrivende analyse fokuseres der på, hvad der karakteriserer de borgere, der kommer i job i løbet af projektperioden og opnår mindst tre måneders sammenhængende beskæftigelse i oktober, november og december 2018. Sammenholdt med de tilsvarende borgere i sammenligningskommunerne, der er i sammenhængende beskæftigelse, har Hjørring-borgere en lavere forudgående arbejdsmarkedstilknytning,

og en større andel har ufaglært baggrund. Dette indikerer at Hjørring Kommunes investeringsstrategi i slutningen af projektperioden, formår at få en ganske udfordret målgruppe i beskæftigelse.

1. Indledning og problemstillinger

Over de seneste år er der gennemført en række reformer, der har haft til formål at øge beskæftigelse for borgere med arbejdshindrende problemer. Af indholdsmæssige reformer kan blandt andet nævnes reformen af fleksjob og førtidspension fra 2012, kontanthjælpsreformen fra 2013 og sygedagpengereformen fra 2014. Alle har haft til formål at styrke arbejdsmarkedstilknytningen for borgere "i udkanten af arbejdsmarkedet".

Ydermere trådte refusionsreformen i kraft fra 2016, hvilket betød at kommuner gradvist får nedtrappet den statslige (økonomiske) refusion, de får for deres udgifter til indkomsterstattende ydelser (overførselsindkomster).

Som følge af overnævnte reformer og den demografiske udvikling i kommunen, valgte byrådet i Hjørring i 2014 at vedtage en omfattende investering på 125 millioner kr. fra 2015 til 2018 i beskæftigelsesindsatsen for borgere med arbejdshindrende problemstillinger, herunder aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, sygedagpengemodtagere, personer i ressourceforløb, jobafklaring med videre.

Hjørring Kommunes investering var tvedelt.

En tredjedel af investeringen blev allokeret til at ansætte flere medarbejdere, herunder særligt flere beskæftigelsesmedarbejdere (sagsbehandlere), men også sundhedsfagligt personale, virksomhedskonsulenter, mentorer med videre. Ansættelsen af flere beskæftigelsesmedarbejdere førte til en halvering af beskæftigelsesmedarbejdernes sagsmængde fra 70-80 sager før investeringsstrategien til 35-40 til sager i gennemsnit under investeringsstrategien.

To tredjedele blev investeret i den aktive beskæftigelsesindsats, hvor tilbudsviften blev udbygget med det formål at kunne tilbyde borgerne passende aktiveringstilbud med henblik på at bringe dem nærmere arbejdsmarkedet og håndtere eventuelle fysiske, psykiske og sociale problemstillinger i en sådan grad at beskæftigelse blev muliggjort. Den øgede ressourcetilførsel førte til en stigning i andelen af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, der deltog i aktivering, og hver enkelt kontanthjælpsmodtager blev i gennemsnit aktiveret mere. Se eventuelt Ravn (2019)⁴ for en nærmere beskrivelse af denne udvikling.

Ydermere blev der etableret en såkaldt tværfaglig analyse, hvor tre sundhedsfaglige medarbejdere ud fra hvert deres baggrund skulle belyse borgernes problemer, ressourcer og behov for en aktiv beskæftigelsesrettet indsats således at borgernes beskæftigelsesmedarbejder kunne iværksætte et behovsorienteret beskæftigelsesforløb for borgerne. Der er i 2017 blev gennemført en virkningsevaluering af den tværfaglige analyse af denne rapport forfatter (Ravn, 2017)⁵.

I denne slutevaluering undersøges effekterne af alle tre delelementer – det vil sige effekterne af den samlede "pakke" af Hjørring-modellen. Analysen giver således ikke mulighed for at konkludere, om det er sagsmængdereduktionen, den øgede ressourcetilførsel til aktivering eller de tværfaglige analyser, der er hovedårsagen til de positive effekter. I forfatterens ph.d.-afhandling (Ravn, 2019), blev der dog gennemført en række undergruppeanalyser for borgere med et under gennemsnitligt aktiveringsomfang, der indikerede, at især sagsmængdereduktionen medførte beskæftigelseseffekter for gruppen af borgere med mest omfangsrige problemstillinger. Efter ph.d.-afhandlingens udgivelse har en forskningsgennemgang af

⁴ https://vbn.aau.dk/ws/portalfiles/portal/306033214/PHD_Rasmus_Ravn_E_pdf.pdf

⁵ <https://vbn.aau.dk/da/publications/hvad-virker-for-hvem-under-hvilke-omst%C3%A6ndigheder-og-hvorfor-virkn>

den nationale og internationale litteratur i øvrigt vist, at der er "moderat evidens" for, at reducerede sagsmængder fører til positive beskæftigelseseffekter (VIVE, 2019)

Nærværende rapport går ikke i dybden med at undersøge, hvilke elementer af Hjørring-modellen, der er virksomme. I stedet undersøges effekter af Hjørring-modellen over en længere tidsperiode (fra 2015 til og med 2018) og i tillæg til beskæftigelseseffekten (målt i antal arbejdstimer), undersøges det også, om Hjørring-modellen har en effekt på selvforsørgelse, deltagelse i uddannelse og om Hjørring-modellen har en effekt på at afklare/flytte borgere *fra* kontanthjælp til eksempelvis job, fleksjob, ressourceforløb, og førtidspension.

Denne evalueringsrapport undersøger to forskningsspørgsmål:

1. Har Hjørring-modellen en effekt på arbejdsmarkedsdeltagelse, selvforsørgelse, deltagelse i uddannelse, sammenhængende beskæftigelse og "afklaring" for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere på ordinær kontanthjælp?
2. Hvad kendetegner de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere fra Hjørring Kommune, der opnår sammenhængende beskæftigelse i oktober, november og december 2018, og er de forskellige fra tilsvarende borgere i sammenlignelige nordjyske kommuner, der ligeledes opnår beskæftigelse i samme periode?

En slutevaluering af Hjørring Kommunes investeringsstrategi er relevant af en række årsager. Dels har Hjørring Kommune et behov for at vide, om deres omfattende investering har virket. Dette blev undersøgt i den omtalte ph.d.-afhandling, men grundet ph.d.-forløbet tidsmæssige afgrænsning blev effekterne kun undersøgt fra 2015 til og med august 2017, og kun beskæftigelse, målt i antal arbejdstimer, blev anvendt som effektmål. Projektet (investeringsstrategien) forløb imidlertid fra 2015 til og med 2018 og kommunens forventning var, at investeringsstrategiens fulde effekter først ville vise sig i løbet af 2018. Derfor gennemføres denne slutevaluering af investeringsstrategien, der ydermere inkluderer flere effektmål end blot beskæftigelse.

Evalueringen af Hjørring Kommunes investeringsstrategi er blandt andet forskningsmæssigt relevant, fordi der fortsat er begrænset, men dog stigende viden om, hvad der virker for udsatte borgere med arbejdshindrende problemer af fysisk, psykisk og social karakter – herunder aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere (New Insight and Væksthuset, 2012; Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelses indsats, 2015; Ravn and Nielsen, 2019).

2. Forskningsdesign, metode og data

2.1. Effektevaluering kort fortalt

Simpelt fortalt handler effektevaluering om, at undersøge om en indsats - eller et program – virker, og i tillæg hertil at undersøge hvor meget det virker. Til at undersøge effekter anses det randomiserede, kontrollerede forsøg som guldstandarden for at producere evidens (Vedung, 2009; Pawson, 2013; Baadsgaard and Krogstrup, 2016). Det vil sige sikker viden om, hvorvidt en indsats virker. I randomiserede, kontrollerede forsøg inddeles en gruppe af personer *tilfældigt* i enten en eksperimentgruppe/deltagergruppe, der modtager en given indsats (eller en medicin) og en kontrolgruppe, der *ikke* modtager den pågældende indsats. På grund af den tilfældige inddeling i henholdsvis eksperimentgruppen og i kontrolgruppen vil de to grupper, alt andet lige, være identiske med hinanden. Ved at måle på de opnåede resultater (den afhængige variabel) efter indsatsen er gennemført (og eventuelt før) bliver det muligt at estimere den isolerede effekt af indsatsen. Effekten er lig med forskellen mellem eksperimentgruppens og kontrolgruppens opnåede resultater.

Her er begrebet "den kontrafaktiske situation" centralt. I effektevaluering er det nødvendigt at etablere, eller estimere den kontrafaktiske situation. Kort fortalt betegner begrebet, at man undersøger hvad der ville være sket, hvis man *ikke* havde iværksat en given indsats. I nærværende rapport altså hvordan det var gået målgruppen af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, hvis Hjørring Kommune *ikke* havde indført Hjørring-modellen. De opnåede resultater for kontrolgruppen udgør den kontrafaktiske situation for eksperiment/deltagergruppen, og de opnåede resultater for eksperiment/deltagergruppen udgør den kontrafaktiske situation for kontrolgruppen. Af den årsag er effekten af en indsats lig forskellen mellem kontrolgruppens og eksperimentgruppens resultater.

Når effektresultaternes i denne rapport præsenteres angiver de, hvor meget *mere* (eller mindre) de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere har arbejdet som følge af Hjørring-modellen sammenlignet med en situation, hvor Hjørring-modellen *ikke* var blevet gennemført. Det samme gør sig gældende i forhold til selvforsørgelse, der angiver antal uger på SU, varighed på udvalgte ydelser (afklaring) og sammenhængende beskæftigelse. Dermed angiver estimerne for eksempel *ikke* hvor meget kontanthjælpsmodtagerne har arbejdet samlet set, men derimod hvor mange "ekstra" arbejdstimer Hjørring-modellen har givet dem.

Det har ikke været muligt at gennemføre et randomiseret, kontrolleret forsøg til at evaluere Hjørring-modellen. Af den årsag anvendes i stedet to kvasi-eksperimentelle metoder, difference-in-differences analyse og propensity score matching, der begge er metoder, der forsøger, at "imitere" det randomiserede, kontrollerede forsøg. Efter det randomiserede kontrollerede forsøg anses kvasi-eksperimentelle metoder til effektevaluering som værende de næstmest pålidelige metoder til at undersøge effekter af interventioner.

Udvælgelsen af kontrolgruppen, effektmålene (de afhængige variabler) og de anvendte kvasi-eksperimentelle metoder beskrives kortfattet i det følgende.

2.2. Udvælgelse af kontrolgruppe

I dette afsnit beskrives kort udvælgelsen af de kommuner, der benyttes som kontrolgruppe i nærværende effektevaluering af Hjørring-modellen. Kontrolkommuner er de samme, som blev benyttet i den omtalte ph.d.-afhandling.

På baggrund af registerbaserede analyser inddelte det tidligere SFI og KORA (det nuværende VIVE) landets kommuner i såkaldte klynger (Graversen, Larsen and Arendt, 2013). Hver klynge eller gruppering af kommuner bestod af kommuner, der havde nogenlunde ens rammevilkår for beskæftigelsesindsatsen. For hver af de større ydelsesgrupper (for eksempel dagpenge, kontanthjælp og sygedagpenge) blev der udarbejdet separate klynger. En given kommune kunne således tilhøre én klynge på for eksempel dagpengeområdet og en anden klynge på kontanthjælpsområdet. I nærværende evaluering benyttes naturligvis klyngeinddelingen på kontanthjælpsområdet.

Kontrolgruppen for nærværende effektevaluering er afgrænset til at bestå af nordjyske kommuner indplaceret i samme kontanthjælpsklynge som Hjørring Kommune. Kontrolkommunerne består af henholdsvis Frederikshavn Kommune, Aalborg Kommune, Thisted Kommune, Morsø Kommune, Vesthimmerlands Kommune og Mariagerfjord Kommune. For en nærmere beskrivelse af udvælgelseskriterierne se Ravn (2019). Valget af disse kommuner beror på, at de allerede i udgangspunktet har nogenlunde samme forudsætninger for at få deres kontanthjælpsmodtagere i job som Hjørring Kommune jævnfør klyngeinddelingen.

Siden august 2017 har samtlige af disse kontrolkommuner deltaget i satspuljeinitiativet "Flere skal med"⁶ der ligeledes er et projekt, der fokuserer på arbejdsmarkedsintegration af langvarige aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. Lig Hjørring-modellen indebærer "Flere skal med" ansættelse af flere frontlinjemedarbejdere, herunder sagsbehandlere/beskæftigelsesmedarbejdere og en opprioritering af den aktive beskæftigelsesindsats for målgruppen. Der er med andre ord også blevet investeret i målgruppen i kontrolkommunerne. Det medfører en risiko for, at effekterne af Hjørring-modellen underestimeres (undervurderes), eftersom effektevalueringen i år 2018 bliver en sammenligning af effekterne af Hjørring-modellen med effekterne af "Flere skal med".

2.3. Effektmål (afhængige variabler)

Som beskrevet indledningsvist i denne rapport, benyttes der flere forskellige effektmål i rapportens analyse. Til sammenligning fokuserede ph.d.-afhandlingen udelukkende på beskæftigelse, opgjort i arbejdstimer.

2.3.1. Beskæftigelse opgjort i arbejdstimer

Variablen, der måler beskæftigelsen, kaldes beskæftigelsesgraden. Den er defineret ved at en person har haft en lønindkomst, hvoraf der er blevet betalt arbejdsmarkedsbidrag. En beskæftigelsesgrad med

⁶ <https://bm.dk/arbejdsmaraader/aktuelle-fokusomraader/satspuljeinitiativ-flere-skal-med/>

værdien "1" betyder, at en person har haft fuldtidsarbejde. Værdier på mere en "1" betyder at personen har arbejdet mere end hvad der svarer til en fuldtidsstilling, mens værdier på under "1" betyder at vedkommende har arbejdet mindre end en fuldtidsstilling. Ved at multiplicere beskæftigelsesgraden med 160,33 kan beskæftigelsesgraden omregnes til arbejdstimer.

2.3.2. Selvforsørgelse

Selvforsørgelse er defineret ved, at en person ikke har modtaget en indkomsterstattende ydelse fra det offentlige. Det er således karakteriseret ved "fravær af ydelsesmodtagelse". I princippet kan en person være selvforsørgende uden at være i beskæftigelse. Eksempelvis ved at blive forsørget af en ægtefælle, venner, familie eller ved at bruge af en opsparing. Det væsentligste i denne forbindelse er, at det offentlige ikke har nogen udgifter til forsørgelse af den pågældende person.

2.3.3. Modtagelse af SU/deltagelse i SU-berettiget uddannelse

Modtagelse af SU er i DREAM opgjort på ugebasis. Det er defineret ved at vedkommende er indskrevet på en SU-berettiget uddannelse og modtager SU. SU er en indkomsterstattende ydelse, men dette mål er medtaget som et positivt resultat af to primære årsager. 1) Kommunen har ikke finansieringsansvaret af SU – det er staten der betaler udgiften til SU. 2) Deltagelse i SU er et positivt resultat, fordi færdiggjort uddannelse giver arbejdsmarkedsrettede kompetencer og kvalifikationer, der kan bidrage til stabil arbejdsmarkedstilknytning.

2.3.4. Varighed på udvalgte ydelser (afklaring)

I tillæg til de tre ovennævnte effektmål opereres der i evalueringen med en afhængig variabel, der måler "Varighed på udvalgte ydelser"⁷. Variablen kan siges at være et mål for, om kommunens beskæftigelsesindsats formår af afklare borgerne væk fra midlertidige forsørgelsesordninger. Variablen måler under ét en række positive udfald for borgerne - herunder;

- Selvforsørgelse
- Deltagelse i fleksjob
- Efterløn
- Fleksydelse
- Førtidspension

Væsentligt i denne forbindelse er det, at borgerne går fra at modtage en midlertidig forsørgelsesydelse til at være på en mere permanent ydelse, være selvforsørgende eller have lønarbejde.

⁷ Ydelserne inkluderer kontanthjælp, uddannelseshjælp, dagpenge, sygedagpenge, særlig uddannelsesydelse, arbejdsmarkedsydelse, kontantydelse, integrationsydelse, kontanthjælp under integrationsloven, ledighedsydelse, forrevalidering, revalidering, sygdom fra fleksjob, ressourceforløb og jobafklaring.

2.3.5. Stabil arbejdsmarkedstilknytning

Foruden den rene gennemsnitlige beskæftigelseseffekt undersøger rapporten også, om Hjørring-modellen formår at give borgerne en mere stabil tilknytning til arbejdsmarkedet. Hjørring-modellen kunne i princippet have haft en positiv beskæftigelseseffekt, der udelukkende var drevet af en stigning i småjobs blandt målgruppen. Derfor er det væsentligt at undersøge mere stabil arbejdsmarkedstilknytning.

I det følgende afklares hvad der menes med "stabil arbejdsmarkedstilknytning", når termen benyttes i analyserne.

Variablen, der måler stabil arbejdsmarkedstilknytning, er det, der kaldes en binær variabel. Den kan have værdien "0" eller "1". "0" er udtryk for at personen *ikke* har haft stabil arbejdsmarkedstilknytning og "1" indikerer, at personen har haft stabil arbejdsmarkedstilknytning. I analysen fokuseres der på sammenhængende beskæftigelse i oktober, november og december 2018 – det vil sige ved afslutningen af projektperioden for "Hjørring-modellen".

For at kunne kategoriseres som stabil arbejdsmarkedstilknytning sættes der endvidere krav om, at vedkommende har haft en beskæftigelsesgrad på mindst 0,75 i *hver* af de tre pågældende måneder – svarende til 27,75 timers ugentlig beskæftigelse eller tre fjerdedele af en fuldtidsstilling

I det følgende beskrives de to tilgange til effektevaluering, der benyttes til at evaluere effekterne af Hjørring-modellen.

2.4. Difference-in-differences

Difference-in-differences analyse er som beskrevet en kvasi-eksperimentel tilgang til effektevaluering. Tilgangen kræver, at man er i besiddelse af tidsseriedata, hvor man kan observere en udvikling over tid, henholdsvis *før* en indsats iværksættes og efter indsatsen er blevet iværksat. For eksempel kan man se, hvordan det er gået med beskæftigelsen blandt kontanthjælpsmodtagere *før* og *efter* Hjørring-modellen blev iværksat. For at undersøge effekterne af indsatsen er der imidlertid behov for at sammenligne med en kontrolgruppe. I den forbindelse bygger difference-in-differences tilgangen på en central antagelse om parallelle udviklinger over tid – også kaldet "the common trends assumption" (Angrist and Pischke, 2015).

For at en kontrolgruppe er brugbar i difference-in-differences tilgangen er det væsentligt, at kontrol- og deltagergruppe har oplevet lignende udviklinger i den afhængige variabel *forud* for at indsatsen iværksættes. I nærværende rapport vil det sige samme tendens i beskæftigelsen for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere *før* Hjørring-modellen blev iværksat. Jo mere udviklingerne ligner hinanden jo bedre. I nærværende evalueringsrapport benyttes ovennævnte nordjyske kommuner i samme kontanthjælpsklynge som Hjørring som kontrolgruppe. Se eventuelt Ravn og Nielsen (2019) for en figur, der viser overholdelse af "the common trends assumption". Ved henvendelse til forfatteren af denne rapport, kan interesserede få udleveret uddybende statistik og grafer relateret til antagelsen om parallelle udviklinger.

Når difference-in-differences-analysen gennemføres i praksis, foretages der en lineær regressionsanalyse indeholdende den afhængige variabel, en variabel, der måler tid (*før/efter* indsatsen), en variabel, der

måler om der er tale om kontrolgruppen eller indsatsgruppen (Hjørring eller kontrolkommunerne) samt et interaktionsled, der måler om der er tale om Hjørring Kommune, mens investeringsstrategien er i gang (interaktion mellem "tid" og "indsatsgruppen"). Den såkaldte regressionskoefficient fra interaktionsleddet kan tolkes som den (gennemsnitlige) effekt af Hjørring-modellen.

Analyserne foretages ved brug af følgende regressionsligning:

$$afh_{it+1} = \beta_0 + \beta_1 tid_{it} + \beta_2 indsats_{it} + \beta_3 (tid_{it} \times indsats_{it}) + u_{it}$$

Ovenstående regressionsligning forklares kun kortfattet. Det væsentligste at tage med fra ligningen er, at "afh" - den afhængige variabel - kan udgøres af de fire første effektmål beskrevet i det ovenstående (beskæftigelse, selvforsørgelse, deltagelse i uddannelse samt "afklaring"). Vigtigt er det også at præcisere, at den afhængige variabel, for eksempel beskæftigelsen, måles i året *efter*, at en person er blevet observeret som aktivitetsparat kontanthjælpsmodtager med minimum én uge som aktivitetsparat i det pågældende år (langt hovedparten af borgerne er langvarigt aktivitetsparate). Årsagen til at den afhængige variabel måles i året efter personen er observeret som aktivitetsparate skyldes, at jobcenterindsatsen skal have lov til at "virke" – altså have mulighed for at bringe personen i job, uddannelse, selvforsørgelse eller afklaring. For nogle borgere vil det betyde, at de fortsat er på en indkomsterstattende ydelse det efterfølgende år, mens andre vil have opnået hel eller delvis beskæftigelse eller selvforsørgelse.

Hjørring Kommunes investeringsstrategi trådte i kraft d. 1. januar 2015 og forløb frem til december 2018. Tidsvariablen (tid) har værdien "1", hvis året er 2015-2018 og værdien "0" for årene 2010-2014. Indsatsvariablen har værdien "1", hvis der er tale om en borger i Hjørring Kommune og værdien "0", hvis der er tale om en person fra kontrolkommuner.

2.5. Propensity score matching

Propensity score matching er ligeledes en kvasi-eksperimentel tilgang til effektevaluering, som forsøger at imitere det randomiserede kontrollerede forsøg. Propensity score matching er en variant af statistisk matching. Lidt forsimplet forsøger man i propensity score matching at finde en "social tvilling" for hver person i indsatsgruppen (her aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i Hjørring) til at danne en kontrolgruppe. Med andre ord skal kontrolgruppen ligne indsatsgruppen så meget som muligt på relevante karakteristika. Det vil sige, at kovariaterne skal være balancerede på de observerbare karakteristika (Guo and Fraser, 2015).

I propensity score matching-analyserne i denne rapport fokuseres der udelukkende på personer, der havde status som aktivitetsparat kontanthjælpsmodtager i første uge af 2015 – det vil sige ved investeringsstrategiens start⁸. Herefter måles den afhængige variabel - eksempelvis beskæftigelse - over hele projektperioden fra 2015 til og med 2018, altså over en fireårig periode.

Der matches 1:1 med "nærmeste nabo", og der benyttes et såkaldt "caliper" på 0,2 standardafvigelse for at sikre matching af tilstrækkelig høj kvalitet. For en diskussion af metodens fordele og ulemper, læs gerne ph.d.-afhandlingens sjette kapitel.

⁸ Se eventuelt Ravn (2019) for en længere argumentation for dette nedslagspunkt

Når der er dannet et gyldigt match for alle borgere i deltager- og kontrolgruppen, beregnes den gennemsnitlige effekt (average treatment effect) af Hjørring-modellen.

I modsætning til difference-in-differences-analyserne, hvor effekten udregnes på årsbasis, beregnes den samlede effekt over alle fire år i propensity score matching- analyserne. Den gennemsnitlige effekt på årsbasis kan beregnes ved at dividere effektestimaterne med fire.

I propensity score matching-analysen benyttes samme effektmål (afhængige variabler) som i difference-in-differences-analyserne, men i tillæg til dette suppleres det med det omtalte effektmål, der undersøger stabil arbejdsmarkedstilknytning i oktober, november og december 2018.

Der dannes gyldige match for alle borgere, der havde status som aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i første uge af 2015 ved brug af et caliper på 0,2 standardafvigelse. Ved henvendelse til forfatteren kan interesserede få udleveret en statistik over balanceringen af kovariater før og efter matching.

3. Resultater fra effektevalueringen

I dette afsnit præsenteres resultaterne fra den afsluttende effektevaluering af Hjørring-modellen. Afsnittet struktureres således, at resultaterne fra difference-in-differences-analysen præsenteres først. Derefter gennemgås resultaterne fra propensity score matching-analysen.

3.1. Difference-in-differences

I nedenstående tabel 1 præsenteres resultaterne fra fire separate effektanalyser. Første kolonne undersøger beskæftigelseseffekten opgjort i antal arbejdstimer, anden kolonne undersøger effekten antal uger med SU-modtagelser, tredje kolonne undersøger effekten på selvforsørgelse (opgjort i uger uden indkomsterstøttende ydelser) og den fjerde og sidste kolonne undersøger effekten af Hjørring-modellen på "afklaring" fra midlertidige ydelser til mere permanente foranstaltninger som eksempelvis job, selvforsørgelse, fleksjob, førtidspension, efterløn og fleksydelse. Afklaringsvariablen måler på reduktion i afklaringsvarighed på de ydelser, der er nævnt i afsnit 2.3.4.

Tabel 1: Difference-in-differences-analyser. Aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere.

	Beskæftigelse opgjort i arbejdstimer (Koefficient)	Antal uger med SU-modtagelse	Antal uger uden offentlig forsørgelse	Antal uger på udvalgte ydelse (Afklaring)
Post (tid)	18,1*** (4,32) [9,9-26,3]	-2,9*** (0,08) [-3,0-2,7]	0,22 (0,13) [-0,23-0,28]	2,81*** (0,18) [2,45-3,18]
Treatment (Hjørring)	24,3*** (7,1) [10,4-38,1]	0,54*** (0,19) [0,16-0,91]	0,81*** (0,22) [0,38-1,24]	-2,14 *** (0,34) [-2,81- -1,48]
Interaktion (effekt)	47,7*** (13,6) [21,1-74,4]	-0,35 (0,25) [-0,84-0,14]	1,16*** (0,41) [0,35-1,97]	-1,51*** (0,57) [-2,63- -0,39]
Konstant	166,0*** (2,5) [161,2-170,8]	4,11 *** (0,065) [3,98-4,24]	6,02*** (0,07) [5,88-6,17]	37,58 (0,12) [37,35-37,81]

N=77.500 i alle modeller. Robuste standardfejl i parenteser. 95 % sikkerhedsintervaller i "klammer". *=0,05.

=0,01 *= 0,001

Den relevante række at fokusere på i ovenstående tabel 1 er rækken med overskriften "Interaktion (effekt)". Det er i denne række, at den gennemsnitlige effekt af Hjørring-modellen estimeres. De øvrige rækker kommenteres ikke. Såfremt der er mindst én stjerne (*) ved resultaterne i tredje række, betyder det, at der er en effekt af Hjørring-modellen på den pågældende, afhængige variabel. Et minus foran tallet betyder, at der er en negativ effekt. Tallene i parenteser angiver robuste standardfejl og intervallet (tallene) i klammer angiver 95 % sikkerhedsintervaller for effektestimaterne.

Ser vi først på beskæftigelseseffekten (i første kolonne) anslås den gennemsnitlige effekt til at være 47,7 ekstra arbejdstimer. Sagt på en anden måde "giver" Hjørring-modellen hver enkelt aktivitetsparat kontanthjælpsmodtager 48 ekstra arbejdstimer pr år. Analyserne er naturligvis forbundet med en vis statistisk usikkerhed. Til at undersøge omfanget af dette, kan man inspicere sikkerhedsintervallerne. I forhold til beskæftigelseseffekten viser sikkerhedsintervallet, at den "sande" beskæftigelseseffekt ligger et sted mellem 21,1 ekstra arbejdstimer pr. år og 74,4 ekstra arbejdstimer pr. år.

I næste kolonne undersøges effekten af Hjørring-modellen på deltagelse i SU-berettiget uddannelse. Det er målt ved at opgøre antal uger i løbet af et år, hvor personerne har modtaget SU. Som det ses af række tre, kolonne to estimeres effekten af Hjørring-modellen til at være negativ og mindske deltagelsen i uddannelse med 0,35 uger pr år. Effektestimateret er dog ikke signifikant (der er ingen stjerner ved resultater), og derfor konkluderes det, at Hjørring-modellen ikke har nogen effekt – hverken positiv eller negativ – på deltagelse i uddannelse for de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere.

I tredje kolonne, række tre undersøges effekten af Hjørring-modellen på selvforsørgelse – det vil sige fravær af indkomsterstøttende ydelser. Som det ses af tabellen øger Hjørring-modellen selvforsørgelse med 1,16 uger pr. år. Af sikkerhedsintervallet ses det at den "sande" effekt ligger et sted mellem 0,35 og 1,97 ekstra uger som selvforsørgende. Hjørring-modellen bidrager med andre ord til at øge selvforsørgelsesgraden blandt aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere.

Afslutningsvis undersøges effekten af Hjørring-modellen på "afklaring", der er defineret som reduktion i varighed på de beskrevne, udvalgte ydelser i fjerde kolonne. I fjerde kolonne, række tre ser vi at der er en negativ effekt på 1,51 uger. En negativ effekt er imidlertid et positivt resultat i denne sammenhæng, fordi det indikerer, at borgere afklares til beskæftigelse, selvforsørgelse, fleksjob, førtidspension med videre. Den "sande" gennemsnitlige effekter ligger et sted 2,63 og 0,39 færre uger på midlertidige indkomsterstøttende ydelser pr. år.

Opsummerende finder ovenstående analyser, at Hjørring-modellen bidrager til at øge arbejdsmarkedsdeltagelsen, selvforsørgelsen og til at afklare borgerne væk fra midlertidige ydelser. Der er dog ikke nogen effekt – hverken positiv eller negativ – på deltagelse i uddannelse.

3.2. Propensity score matching

I nedenstående tabel 2 ses resultaterne fra fem separate propensity score matching-analyser. I hver række estimeres den gennemsnitlige effekt af Hjørring-modellen på de fem forskellige, afhængige variabler. Sidste kolonne med overskriften "N" viser det samlede antal observationer i analysen. 3909 personer indgår i analyserne, hvoraf 491 består af Hjørring-borgere (deltagergruppen). Matching statistikken er ens for hver af de fem analyser, og en statistik over balanceringen af kovariater kan fås ved henvendelse til forfatteren.

I tolkningen af resultaterne i tabel 2 skal det huskes, at effekterne estimeres over Hjørring-modellens samlede projektperiode fra 2015 til og med 2018 – altså over en fireårig periode. Den gennemsnitlige effekt pr. år fås ved at dividere estimaterne med fire.

Tabel 2. Propensity score matching-analyser. Borgere der var aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i første uge af 2015.

	Gennemsnitlig effekt	Standard-fejl	Z-værdi	p-værdi	95 % sikkerhedsinterval		N
Beskæftigelse opgjort i arbejdstimer	232,9*	112,9	2,06	0,039	11,6-	454.3	3909
Antal uger med SU-modtagelse	0,3	0,9	0,33	0,738	-1,4	2,0	3909
Antal uger uden offentlig forsørgelse	4,9	3,45	1,41	0,158	-1,9	11,6	3909
Antal uger på udvalgte ydelse	-13,4***	3,9	-3,45	0,001	-21.0	-5,8	3909
Sammenhængende beskæftigelse i oktober, november og december på over 27,75 timer om måneden.	0,048*	0,0207	2,31	0,021	0,007	0,088	3909

Som indledende bemærkning skal det nævnes, at ovenstående resultater fra propensity score matching-analyserne er behæftet med noget større statistisk usikkerhed end resultaterne fra difference-in-

differences-analyserne. Det skyldes at antallet af observationer er betydeligt lavere end i difference-in-differences-analyserne (3909 kontra 77,500). Det betyder også, at det bliver vanskeligere at finde en statistisk signifikant effekt end ved difference-in-differences-analyserne.

Vi ser først på beskæftigelseseffekterne af Hjørring-modellen opgjort i antal arbejdstimer. Den gennemsnitlige effekt af Hjørring-modellen estimeres til at være på 232,9 timer – svarende til 52,2 ekstra arbejdstimer pr. år. Resultaterne er statistisk signifikante. Ser vi på sikkerhedsintervallet viser det sig, at den "sande" gennemsnitlige effekt over alle fire år ligger et sted mellem 11,6 ekstra arbejdstimer og 454,3 ekstra arbejdstimer pr. aktivitetsparat kontanthjælpsmodtager.

Det næste effektmål, der undersøges, er antal uger med SU (deltagelse i uddannelse). Som det var tilfældet i difference-in-differences-analysen af SU findes der ikke nogen effekt af Hjørring-modellen på deltagelse i uddannelse – hverken positiv eller negativ. Estimatet er dog positivt (0,3 ekstra uger med SU i løbet af fire år), men dybest set lig nul.

Det tredje effektmål i tabellen undersøger effekterne af Hjørring-modellen på selvforsørgelse. Den estimerede effekt over den fireårige projektperiode lyder på 4,9 uger i alt – svarende til 1,2 uger pr. år i gennemsnit. Den estimerede effekt på selvforsørgelse pr. år ved brug af propensity score matching er således identisk med estimatet fra difference-in-differences (1,2 uger). P-værdien af propensity score matching-analysen er dog på 0,16. For at være et statistisk signifikant resultat skal p-værdien være under 0,05. På baggrund af denne analyse kan det således ikke konkluderes, at der er en positiv effekt af Hjørring-modellen på selvforsørgelse. Det er dog sandsynligt, at der er en reel effekt, eftersom estimaterne fra begge analysemetoder er meget lig hinanden, og resultatet er højsignifikant i difference-in-differences analysen. Den statistiske usikkerhed i propensity score matching analysen er dog for stor til, at den estimerede effekt bliver signifikant.

Det fjerde effektmål undersøger det, der i rapporten benævnes som "afklaring" – antallet af uger på udvalgte ydelser. Se fodnote 6 for en liste over ydelserne. Variablen undersøger diverse positive outcomes for borgerne under ét, herunder overgang til job, selvforsørgelse, uddannelse, efterløn, fleksydelse, fleksjob og førtidspension. Af tabellen ser vi, at den estimerede effekt ligger på en reduktion af de "midlertidige" ydelser på hele 13,4 uger over den fireårige periode – svarende til 3,35 uger pr. år. Effekten er højsignifikant og sikkerhedsintervallet indikerer at den "sande" reduktion (effekt) ligger et sted mellem 21 og 5,8 uger. Effektestimatet på dette effektmål er således noget højere (i absolutte termer) end ved brug af difference-in-differences-analysen. Begge evalueringsmetoder peger dog i samme retning, hvilket indikerer at der er en reel "afklaringseffekt" af Hjørring-modellen.

Den sidste række i tabellen undersøger Hjørring-modellens gennemsnitlige effekt på "stabil arbejdsmarkedstilknytning". Stabil arbejdsmarkedstilknytning er i rapporten defineret som sammenhængende beskæftigelse i oktober, november og december 2018 med en gennemsnitlig arbejdstid i alle tre måneder på mindst 27,75 timer om ugen.

I analysen findes der en positiv og højsignifikant effekt på stabil arbejdsmarkedstilknytning. Hjørring-modellen øger andelen af kontanthjælpsmodtagere med stabil arbejdsmarkedstilknytning med 4,8 procentpoint. Denne effekt må anses som forholdsvis stor, når man tager i betragtning, at deskriptiv statistik viser (ikke vist i tabelform i rapporten), at kun 5,2 procent af kontrolgruppen og 8,5 procent af Hjørring-borgerne havde sammenhængende beskæftigelse fra oktober-december 2018.

Sammenfattende om Hjørring-modellens effekter viste difference-in-differences-analyserne positive effekter på beskæftigelse, selvforsørgelse og ”afklaring”. Der blev dog ikke fundet effekter på deltagelse i uddannelse – hverken positive eller negative. Propensity score matching-analyserne viste ligeledes positive effekter på beskæftigelse og på afklaring, men den statistiske usikkerhed var for stor til, at det med sikkerhed kunne konkluderes, at der var en effekt på selvforsørgelse. Den estimerede effekt var dog positiv, og næsten identisk med den estimerede effekt ved brug af difference-in-differences metoden. Derfor er det plausibelt, at der er en effekt på selvforsørgelse. På linje med difference-in-differences-analysen blev der ikke fundet effekter på deltagelse i uddannelse i propensity score matching-analysen.

I propensity score matching analysen blev der tilføjet et yderligere effektmål: Stabil arbejdsmarkedstilknytning. Her blev der fundet en positiv og signifikant effekt på sammenhængende beskæftigelse.

I næste afsnit gennemføres den omtalte beskrivende analyse af, hvad der karakteriserer de kontanthjælpsmodtagere, der opnår beskæftigelse i Hjørring Kommune sammenlignet med de kommuner, der blev benyttet som kontrolkommuner i effektevalueringerne.

4. Beskrivende analyse – hvad karakteriserer de borgere der opnår sammenhængende beskæftigelse?

I dette præsenteres resultaterne fra to beskrivende analyser. Begge analyser tager udgangspunkt i borgere, der havde status som aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i første uge af 2015 – det vil sige ved investeringsstrategiens start. Hjørring-borgere sammenlignes med borgere fra de omtalte nordjyske kommuner, der blev benyttet som kontrolkommuner i ovenstående effektevaluering. Den population af borgere, der undersøges, er således omtrent den samme som den, der blev benyttet i propensity score matching-analyserne⁹. I denne sammenhæng er det væsentligt at pointere, at ingen af de to kommende analyser kan sige noget om hverken effekter eller kausalitet. Analyserne giver blot et øjebliksbillede af hvad der karakteriserer gruppen af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere.

4.1 Karakteristik af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere

Den første analyse undersøger hvad der karakteriserer gruppen af borgere, der var aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i første uge af 2015 ved at se på, hvad der kendetegnede dem i 2014 – året før investeringsstrategien trådte i kraft. Den anden analyse stiller skarpt på den gruppe af ovenstående borgere, der opnår ”stabil arbejdsmarkedstilknytning” i oktober, november og december 2015, 2016, 2017 og 2018. Kravet til at der kan være tale om stabil arbejdsmarkedstilknytning er igen, at borgerne har arbejdet mindst 27,75 timer om ugen i gennemsnit i hver af de tre pågældende måneder.

⁹ Antallet af observationer er en smule mindre i propensity score matching analyserne, fordi enkelte observationer forsvinder når flere registre samkøres.

Resultaterne fra den første analyse vises i nedenstående tabel 3.

Tabel 3. Karakteristik af borgere der var aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i 1. uge af 2015.

	Hjørring	Kontrolkommuner
Gennemsnitligt antal arbejdstimer i 2014	42,6	44,9
Gennemsnitligt antal uger på indkomsterstättende ydelser i 2014	50,0	49,8
Gennemsnitligt antal uger uden indkomsterstättende ydelser i 2014	1,6	1,4
Gennemsnitsalder i 2014	41,6	41,9
Andel kvinder	48,9 %	49,4 %
Gennemsnitlig skattepligtig lønindkomst i 2014	6102,4 kr.	5700,4 kr.
Gennemsnitlig skattepligtig indkomst i 2014	134341,4 kr.	137373,1 kr.
Gennemsnitligt antal kontakter til almen læge i 2014	11,3	10,8
Gennemsnitligt antal kontakter til sundhedsvæsenet eksklusiv almen læge i 2014	1,7	2,3
Andel ugifte	54,3 %	54,5 %
Andel gifte	19,3 %	20,8 %
Andel fraskilte	25,1 %	22,6 %
Andel personer uden registreret gennemført uddannelse eller grundskole som højest gennemførte uddannelse i 2014	57,7 %	62,1 %
N=	524	3661

Retter vi først blikket mod den nederste række med overskriften "N" ser vi, at 524 personer i Hjørring Kommune var aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i første uge af 2015. For kontrolkommunerne gør det sig gældende for 3661 personer.

Denne gruppe af Hjørring-borgere arbejdede i gennemsnit 42,6 timer i 2014. De tilsvarende borgere i kontrolkommunerne arbejdede i gennemsnit 44,9 timer. På dette parameter minder de to borgergrupper meget om hinanden, og tallene vidner om, at der er tale om en gruppe af borgere med yderst begrænset arbejdsmarkedstilknytning. I Hjørring var borgerne i 2014 i gennemsnit på offentlig forsørgelse (indkomsterstättende ydelser) i 50 uger, mens borgerne i kontrolkommuner havde 49,8 uger på offentlig forsørgelse. For begge borgergruppers vedkommende er de altså på offentlig forsørgelse næsten hele året. Samme grupper havde i gennemsnit henholdsvis 1,6 uger (Hjørring) og 1,4 uger (kontrolkommunerne) i

2014, hvor de ikke modtog offentlig forsørgelse. I Hjørring var gennemsnitsalderen 41,6 år og i kontrolkommuner 41,9 år – også på dette parameter ligner grupperne hinanden. Andelen af kvinder i Hjørring er på 48,9 % og i kontrolkommuner er andelen 49,4 %. Hjørring-borgerne havde en gennemsnitlig lønindkomst på 6.102,4 kr. i 2014, mens borgerne fra sammenligningsgruppen i gennemsnit tjente 5.700,4 kr. Borgernes samlede, gennemsnitlige indkomst var således ganske begrænset i 2014.

Hjørring-borgerne havde en gennemsnitlig indkomst på 134.341 kr. mens borgerne i kontrolkommunerne havde en samlet indkomst på 137.373 kr. Borgerne fra begge grupper havde også forholdsvis hyppig kontakt til deres (almene) læge. 11,3 og 10,8 gange havde borgerne i gennemsnit kontakt til deres læge i 2014, hvilket vidner om, at der er tale om en gruppe med betydelige helbredsproblemer. Se eventuelt Arbejdsbevægelsens Erhvervsråd (2012) for en lignende opgørelse af forskellige sociale klassers kontakt til sundhedssystemet. I gennemsnit havde borgerne kontakt til det øvrige sundhedssystem 1,7 gange i Hjørring og 2,3 gange i kontrolkommunerne. I Hjørring var 54,3 % af borgerne ugifte i 2014. Det gjorde sig gældende for 54,5% af borgerne i kontrolkommunerne.

Omkring en femtedel i begge grupper, 19,3 % i Hjørring og 20,8 % i kommunerne, var gifte eller i et registreret partnerskab. Endelige ser vi, at der i Hjørring er en lidt større andel fraskilte (25,1 %) end i kontrolkommunerne (22,6 %). Forskellen er dog yderst begrænset. Slutteligt ser vi på andelen af borgere, der højest har gennemført grundskole, eller ikke har nogen registreret gennemført uddannelse. I begge grupper er andelen af ufaglærte meget høj. I Hjørring er andelen af ufaglærte 57,7 %, og i kontrolkommuner er andelen 62,1 %. Andelen af ufaglærte er således en smule højere i kontrolkommunerne end i Hjørring Kommune.

Sammenfattende ser vi, at kontanthjælpsmodtagerne i både Hjørring Kommune og kontrolgrupperne ligner hinanden kraftigt på ovenstående parametre. Begge grupper har yderst minimal arbejdsmarkedstilknytning, modtager overførselsindkomst en stor del af året, har en meget begrænset lønindkomst og en begrænset samlet indkomst. Ydermere har borgerne hyppigt kontakt til deres læge, og en stor andel af borgerne er ufaglærte.

4.2. Karakteristik af borgere der opnår stabil arbejdsmarkedstilknytning

Vi går nu videre til den næste beskrivende analyse. Her undersøger vi, hvad der kendetegner den del af de ovenstående borgere (behandlet i tabel 3), der kommer i beskæftigelse med stabil arbejdsmarkedstilknytning ultimo 2015, 2016, 2017 og 2018 (oktober, november og december). Som i tabel 3 ser vi fortsat på, hvad der kendetegnede borgerne i 2014, da det siger noget om, hvilket udgangspunkt de har haft for at komme i beskæftigelse.

Resultaterne kan ses i nedenstående tabel 4. Kun udvalgte resultater fra tabellen gennemgås i prosa. De interesserede læsere kan med fordel nærlæse tabel 4. For overblikkets skyld gennemgås resultaterne med underoverskrifter for de enkelte år.

**Tabel 4. Karakteristik af borgere der var aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i 1. uge af 2015.
Borgere der har fået over 27,75 timers ugentlig beskæftigelse i både oktober, november og december**

	Hjørring				Kontrolkommuner			
	Ultimo 2015	Ultimo 2016	Ultimo 2017	Ultimo 2018	Ultimo 2015	Ultimo 2016	Ultimo 2017	Ultimo 2018
Gennemsnitligt antal arbejdstimer i 2014	413,7	335,8	176,8	153,4	415,9	306,5	252,3	207,4
Gennemsnitligt antal uger på indkomsterstattende ydelser i 2014	43,1	45,5	47,0	46,4	46,7	46,1	46,4	47,3
Gennemsnitligt antal uger uden indkomsterstattende ydelser i 2014	5,2	6,5	3,3	4,3	4,5	5,2	5,1	4,1
Gennemsnitsalder i 2014	37,2	37,6	36,8	37,0	38,1	39,1	37,9	38,3
Andel kvinder	53,9	52,9	58,6	64,1	66,7	65,4	65,2	65,0
Gennemsnitlig skattepligtig lønindkomst i 2014	46.668	40.492	21.252	19.009	55.007	46.470	36.835	30.905
Gennemsnitlig skattepligtig indkomst i 2014	104.747	122.717	135.433	132.831	149.452	143.475	148.989	145.255
Andel personer uden uddannelse eller grundskole som højest gennemførte uddannelse i 2014	46,2	52,9	69,0	66,7	61,7	60,4	60,9	54,0
N=	13	17	29	39	60	101	138	163
% af den oprindelige bestand	2,5	3,2	5,5	7,4	1,6	2,8	3,8	4,5

4.2.1. Beskæftigede ultimo 2015

Retter vi først blikket mod den anden nederste række i tabel 4 med overskriften "N", ser vi, at 13 Hjørring-borgere ud af de oprindelige 524 personer, der var aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i første uge af 2015, kom i stabil beskæftigelse ultimo 2015. Som vi erindrer var den stabile beskæftigelse defineret som 27,75 timers lønarbejde om ugen i gennemsnit i oktober, november og december. 13 personer svarer til 2,5 % (se nederste række) af de 524 personer, der var aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i første uge af 2015.

I kontrolkommunerne kom 60 personer i stabil beskæftigelse ultimo 2015 svarende til 1,6 % af den oprindelige gruppe. De Hjørring-borgere, der opnåede stabil arbejdsmarkedstilknytning ultimo 2015, arbejdede i gennemsnit 414 timer i 2014. I kontrolkommunerne arbejdede tilsvarende gruppe 416 timer i 2014. Som forventet viser det sig, at det er en forholdsvis ressourcestærk gruppe med nogen forudgående arbejdsmarkedstilknytning i 2014, der kommer i "stabil" beskæftigelse i investeringsstrategiens første år. På forudgående arbejdsmarkedstilknytning adskiller gruppen sig ikke fra borgerne i kontrolkommunerne, men andelen, der opnår beskæftigelse, er en smule højere i Hjørring.

Retter vi blikket mod rækken med overskriften "Gennemsnitligt antal uger uden indkomsterstattende ydelser i 2014" ser vi, at de Hjørring-borgere, der kom i beskæftigelse ultimo 2015 i gennemsnit havde 5,2 uger, hvor de ikke modtog overførselsindkomst i 2014. I kontrolkommunerne havde de tilsvarende borgere i gennemsnit 4,5 uger, hvor de ikke modtog nogen indkomsterstattende ydelse fra det offentlige.

Det er også værd at bemærke, at der er en stor forskel i de to gruppers gennemsnitlige, skattepligtige indkomst i 2014. Hjørring-borgerne, der opnåede sammenhængende beskæftigelse ultimo 2015, havde gennemsnitligt en samlet skattepligtig indkomst i 2014 på 104.747 kr. mens borgerne i de øvrige kommuner i gennemsnit havde 149.452 kr. Den store forskel skyldes, at en del af Hjørring-borgerne har haft en meget begrænset indkomst i 2014.

Endelig ser vi i tabellen, at 46,2 % af de Hjørring-borgere, der opnåede beskæftigelse ultimo 2015, havde en ufaglært baggrund, mens det gjorde sig gældende for hele 61,7 % af borgerne i kontrolkommunerne. Det tyder således på, at den gruppe af Hjørring-borgerne, der opnår beskæftigelse i løbet af investeringsstrategiens første år, er en forholdsvis ressourcestærk gruppe, der har nogen forudgående arbejdsmarkedstilknytning – hvilket også gør sig gældende for borgerne i kontrolkommunerne. Der hvor der især er en forskel mellem Hjørring og sammenligningskommunerne er, at en mindre andel af de borgere, der kommer i beskæftigelse i Hjørring udgøres af ufaglærte. Det kunne således tyde på, at det især er kontanthjælpsmodtagerne med de bedste forudsætninger, der kommer i stabil beskæftigelse i investeringsstrategiens første år.

4.2.2. Beskæftigede ultimo 2016

Vi bevæger os nu videre til at undersøge, hvad der kendetegner de borgere, der opnår stabil arbejdsmarkedstilknytning i 2016. En del af denne gruppe udgøres af de borgere, der opnåede stabil beskæftigelse i 2015. Andelen med stabil beskæftigelse ved årets udgang stiger fra 2,5 % (13 personer) i 2015 til 3,2 % (17 personer) i 2016. For kontrolgrupperne stiger andelen fra 1,6 % (60 personer) i 2015 til

2,8 % (101 personer) i 2016. Hjørring-borgerne, der opnåede stabil beskæftigelse ultimo 2016, arbejdede i gennemsnit 336 timer i 2014, hvor tilsvarende gruppe i kontrolkommunerne i gennemsnit arbejdede 307 timer i 2014.

Tendensen i begge grupper er således, at borgerne med en svagere forudgående arbejdsmarkedstilknytning i 2014 formår at komme i beskæftigelse i 2016. Hjørring-borgerne har dog en lidt stærkere forudgående arbejdsmarkedstilknytning. De Hjørring-borgere, der opnåede stabil arbejdsmarkedstilknytning i 2016, havde i gennemsnit 6,5 uger uden indkomsterstøttende ydelser, mens tallet for borgerne i kontrolkommunerne lå på 5,2 uger i gennemsnit. Grupperne har således cirka lige mange uger som selvforsørgende i 2014.

I forhold til gruppernes gennemsnitlige skattepligtige indkomst ser vi, at Hjørring-borgerne havde en samlet skattepligtig indkomst på 122.717 kr., mens de tilsvarende borgere i kontrolkommuner havde en gennemsnitlig skattepligtig indkomst på 143.475 kr. 52,9 % af de Hjørring-borgere, der opnåede stabil arbejdsmarkedstilknytning ultimo 2016, havde ufaglært baggrund, mens andelen med ufaglært baggrund, der ligeledes opnåede stabil arbejdsmarkedstilknytning, var på 61,7 %. Blandt de personer, der opnåede stabil beskæftigelse ultimo 2016, har en større andel ufaglært baggrund i kontrolkommunerne.

4.2.3. Beskæftigede ultimo 2017

I 2017 sker der nogle betragtelige udviklinger. Andelen med stabil beskæftigelse i Hjørring Kommune ved udgangen af 2017 stiger fra 2,5 % (13 personer) i 2015 til 5,5 % (29 personer). I kontrolkommunerne stiger andelen med stabil beskæftigelse ved årets udgang fra 1,6 % (60 personer) i 2015 til 3,8 % (138 personer) i 2017. I forhold til de beskæftigedes forudgående arbejdsmarkedstilknytning i 2014 sker der en betydelig udvikling. De Hjørring-borgere, der opnår stabil beskæftigelse i 2017, arbejdede i gennemsnit 176 timer i 2014, mens de tilsvarende borgere i kontrolkommunerne arbejdede 252 timer i 2014. I modsætning til 2015 og 2016 har de Hjørring-borgere, der opnår stabil beskæftigelse i 2017, en svagere forudgående arbejdsmarkedstilknytning end borgerne fra kontrolgruppen.

De Hjørring-borgere, der opnår stabil beskæftigelse ultimo 2017, har i gennemsnit 3,3 uger uden offentlig forsørgelse i 2014, mens borgerne fra kontrolkommunerne i gennemsnit er uden offentlig forsørgelse i 5,1 uger i 2014. Der sker ydermere en betragteligt ændring i forhold til de ufaglærte i Hjørring Kommune. I 2015 udgjorde ufaglærte 46,2 % af de kontanthjælpsmodtagere, der opnår stabil beskæftigelse ved årets udgang. I 2017 er andelen steget 69,0 %. For kontrolkommunernes vedkommende ligger andelen i 2017 på 60,9 %. I modsætning til 2015 og 2016 har en større andel af de Hjørring-borgere, der opnår beskæftigelse, ufaglært baggrund sammenlignet med kontrolkommunerne. Det tyder således på, at der sker et skifte fra 2016 til 2017, hvor Hjørring begynder at få en gruppe af borgere med vanskeligere forudsætninger for arbejdsmarkedsdeltagelse i stabil beskæftigelse end i kontrolkommunerne.

4.2.4 Beskæftigede ultimo 2018

I 2018 ser vi samme generelle udviklinger som i 2017. Andelen af Hjørring-borgere med stabil beskæftigelse ved årets udgang stiger fra 2,5 % (13 personer) i 2015 til 7,4 % (39 personer) ultimo 2018. I kontrolgruppen stiger andelen med stabil arbejdsmarkedstilknytning fra 1,6 % (60 personer) i 2015 til 4,5 %

(163 personer) ultimo 2018. Stigningen i andelen af borgere med stabil beskæftigelse er således relativt større i Hjørring end i kontrolkommunerne. I næste afsnit vil denne udvikling blive behandlet mere dybdegående.

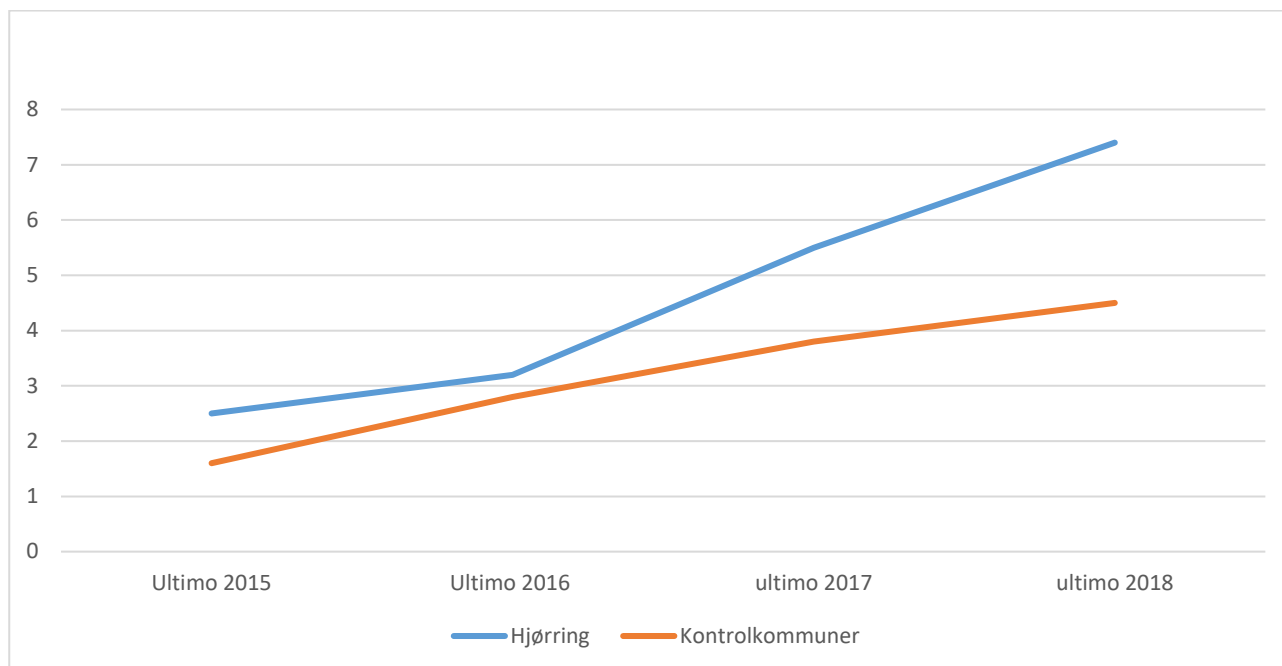
De Hjørring-borgere, der opnåede stabil arbejdsmarkedstilknytning i oktober, november og december, arbejdede i gennem 153 timer i 2014. Til sammenligning arbejdede tilsvarende gruppe fra kontrolkommunerne i gennemsnit 207 timer i 2014. Som i 2017 ser vi igen, at de Hjørring-borgere, der opnåede stabil beskæftigelse, havde en svagere arbejdsmarkedstilknytning end de tilsvarende borgere i kontrolkommunerne. Gruppen af Hjørring-borgere, der fik stabil beskæftigelse ultimo 2018, var i gennemsnit uden offentlig forsørgelse i 4,3 uger i 2014. For kontrolgruppens vedkommende var det 4,1 uger i gennemsnit. På dette parameter ligner grupperne i høj grad hinanden.

De ufaglærtes andel af dem der kommer i stabil beskæftigelse, forbliver på nogenlunde samme niveau i 2018 som i 2017. Andelen falder dog en smule fra 69,0 % til 66,7 %. For kontrolkommunernes vedkommende sker der et ganske betydeligt fald i de ufaglærtes andel af de beskæftigede ultimo 2018 – fra 60,9 % til 54,0 %. Som i 2017 udgør ufaglærte en større andel af de borgere, der kommer i stabil beskæftigelse ved årets udgang i Hjørring Kommune sammenlignet med kontrolkommunerne. I både 2017 og 2018 har de borgere i Hjørring Kommune, der rent faktisk har opnået stabil beskæftigelse ved årets udgang, vanskeligere forudsætninger for at komme i beskæftigelse end de borgere, der kommer i job i kontrolkommunerne. Det indikerer, at Hjørring Kommune i højere grad er lykkedes med at få en "tungere" borgergruppe i stabil beskæftigelse end sammenligningskommunerne.

4.2.5. Udviklingen i andelen af borgere med stabil arbejdsmarkedstilknytning

Som tidligere nævnt skulle der knyttes nogle uddybende kommentarer til andelen af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. Nedenstående figur viser andelen af borgere i henholdsvis Hjørring Kommune og kontrolkommuner, der opnår stabil arbejdsmarkedstilknytning ultimo 2015, 2016, 2017 og 2018. Figuren er baseret på den nederste række i tabel 4, og fokuserer således fortsat kun på de borgere, der havde status som aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i første uge af 2015 (henholdsvis 524 personer i Hjørring Kommune og 3661 personer i kontrolkommunerne).

Figur 1: Andelen af personer, der havde status som aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i første uge af 2015, der opnår mindst 27,75 timers ugentlig beskæftigelse i oktober, november og december



I 2015 kommer 2,5 % af de personer, der havde status som aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i første uge af 2015 i stabil beskæftigelse ved årets udgang. For kontrolkommunernes vedkommende gør det sig gældende for 1,6 %. En lidt højere andel af borgerne i Hjørring Kommune end i kontrolkommunerne opnår således beskæftigelse i løbet af investeringsstrategiens første år. I 2016 indhenter kontrolkommunerne til dels Hjørring Kommune. 3,2 % af personerne fra Hjørring Kommune og 2,8 % af personerne fra kontrolkommunerne får stabil beskæftigelse ultimo 2016. I 2017 stiger andelen i beskæftigelse i Hjørring betydeligt mere end i kontrolkommuner. 5,5 % af Hjørring-borgerne og 3,8 % af borgerne i kontrolgruppen får stabil arbejdsmarkedstilknytning ultimo 2018. Denne udvikling fortsætter i 2018 og Hjørring Kommuner slutter på, at 7,4 % af borgerne i målgruppen opnår stabil arbejdsmarkedstilknytning ved årets udgang. For kontrolkommunernes vedkommende er det 4,5 % ved udgangen af 2018.

To pointer er væsentlige at fremhæve i denne sammenhæng.

1) Hjørring Kommune formår at få en større andel af de borgere, der havde status som aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i stabil beskæftigelse end kontrolkommunerne. Forskellen er især markant ultimo 2018 – fire år efter, at Hjørring-modellen blev implementeret i Hjørring.

2) De Hjørring-borgere, der opnår beskæftigelse til slut i investeringsstrategien (i henholdsvis ultimo 2017 og ultimo 2018), har lavere forudgående arbejdsmarkedstilknytning, og en større andel af dem er ufaglærte sammenlignet med dem, der opnår beskæftigelse i kontrolkommunerne. Det er således lykkedes Hjørring Kommune at få en gruppe med svagere forudsætninger ud på arbejdsmarkedet sammenlignet med kontrolgruppen.

5. Konklusion og sammenfatning

Denne slutevaluering af Hjørring Kommunes investeringsstrategi har undersøgt effekterne af Hjørring-modellen. Fokus har i rapporten været på gruppen af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere (på ordinær kontanthjælp) – den primære målgruppe for Hjørring-modellen. Analyserne i rapporten har haft to primære formål. Det første har været at undersøge investeringsstrategiens effekter for den fulde projektperiode fra 2015 til og med 2018. Det andet mål med rapporten har været at undersøge hvad der karakteriserer aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere - med et særligt fokus på undersøge hvad der kendetegner de borgere, der opnår ”stabil beskæftigelse” (se afsnit 2.3.5. for definitionen af stabil beskæftigelse). Her blev det ydermere undersøgt, hvorvidt de Hjørring-borgere, der opnår stabil beskæftigelse, adskiller sig fra borgerne i kontrolkommunerne.

Til at undersøge effekterne af Hjørring-modellen benyttedes kvasi-eksperimentelle tilgange til effektevaluering difference-in-difference-analyse og propensity score matching.

Ved brug af difference-in-differences-analyse og propensity score matching når rapporten frem til følgende konklusioner vedrørende effekterne af Hjørring-modellen.

Begge metoder finder signifikante effekter på:

- Arbejdsmarkedsdeltagelse opgjort i antal arbejdstimer, hvor der betales arbejdsmarkedsbidrag (beskæftigelseseffekt). Hjørring-modellen øger med andre ord de aktivitetsparate borgers beskæftigelse.
- Varighed på udvalgte ydelser (afklaring) – se nærmere beskrivelse af dette effektmål i afsnit 2.3.4. Med andre ord bidrager Hjørring-modellen til at afklare borgere væk fra midlertidige, indkomsterstättende ydelser.

Difference-in-differences-analysen finder positive og signifikante effekter på selvforsørgelse. Analyseresultaterne indikerer, at Hjørring-modellen øger borgernes selvforsørgelse med cirka 1,2 uger pr år. Propensity score matching-analysen estimerede ligeledes, at Hjørring-modellen forøgede selvforsørgelsen med 1,2 uger pr år. Resultaterne vedrørende selvforsørgelse var imidlertid ikke statistisk signifikant på 0,05 niveau. Det betyder, at man *ikke* på baggrund af propensity score matching-analysen kan konkludere, at Hjørring-modellen øger borgernes selvforsørgelse. Det er imidlertid yderst plausibelt, at der reelt er en effekt på selvforsørgelse, eftersom den estimerede effekt er forholdsvis stor, og fordi der bliver fundet et højsignifikant resultat i difference-in-differences-analysen med et identisk estimat af effektstørrelsen.

I rapporten blev det også undersøgt om Hjørring-modellen forøgede de aktivitetsparate borgers deltagelse i uddannelsessystemet. Det blev gjort ved at undersøge om Hjørring-modellen forøgede det antal uger, hvor borgere modtog SU. Der blev ikke fundet nogen effekt, hverken positiv eller negativ, på deltagelse i SU-berettiget uddannelse.

Det sidste effektmål, der blev undersøgt i rapporten, var ”sammenhængende beskæftigelse/stabil arbejdsmarkedstilknytning” – se afsnit 2.3.5. for definitionen af sammenhængende beskæftigelse. Til at undersøge Hjørring-modellens effekt på stabil arbejdsmarkedstilknytning blev propensity score matching anvendt. Resultaterne fra denne analyse viste, at Hjørring-modellen øger andelen med stabil

arbejdsmarkedstilknytning med fem procentpoint – en temmelig stor effekt når vi tager i betragtning, at andelen med stabil arbejdsmarkedstilknytning samlet set er på 5,2 % i kontrolgruppen og 8,5 % i Hjørring Kommune.

Med til fortolkningen af effektestimaterne i rapporten hører også, at der er sket forandringer i beskæftigelsesindsatsen blandt kommunerne i kontrolgruppen. Samtlige af kontrolkommuner deltog fra august 2017 i satspuljeinitiativet ”Flere skal med”.

”Flere skal med” er et projekt, der ligeledes fokuserer på arbejdsmarkedsintegration af langvarige aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. Som det var tilfældet med Hjørring-modellen indebar ”Flere skal med” ansættelse af flere frontlinjemedarbejdere, herunder sagsbehandlere/beskæftigelsesmedarbejdere og en opprioritering af den aktive beskæftigelsesindsats for målgruppen. Der er med andre ord også blevet investeret i målgruppen i kontrolkommunerne. Det medfører en risiko for, at effekterne af Hjørring-modellen underestimeres (undervurderes), eftersom effektevalueringen i år 2018 bliver en sammenligning af effekterne af Hjørring-modellen med effekterne af ”Flere skal med”. På trods af at kontrolkommunerne deltog i flere skal med, blev der fortsat fundet positive effekter af Hjørring-modellen på en række parametre.

Rapporten bestod også af to deskriptive analyse. Begge beskrivende analyser fokuserer udelukkende på personer, der havde status som aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i første uge af 2015 – det vil sige ved investeringsstrategiens start.

Lig resultaterne fra anden forskning (Rosdahl and Petersen, 2006; Jensen, 2014) viste den første beskrivende analyse, at de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere har en meget begrænset forudgående arbejdsmarkedstilknytning, og modtager offentlig forsørgelse en stor andel af året. De har forholdsvis hyppig kontakt til almen læge, en begrænset lønindkomst, en lav, gennemsnitlig skattepligtig indkomst og hyppigt ufaglært baggrund. Det gør sig gældende for både de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere og den tilsvarende gruppe af borgere i sammenligningskommunerne.

Den anden beskrivende analyse undersøgte, hvad der kendetegner den gruppe af aktivitetsparate borgere (i både Hjørring Kommune og kontrolkommunerne), der opnår ”stabil arbejdsmarkedstilknytning” - forstået som sammenhængende beskæftigelse i oktober, november og december med en gennemsnitlig arbejdstid på mindst 27,75 timer om ugen. Denne analyse viste, at de borgere, der har de bedste forudsætninger for at komme i arbejde, udgør den gruppe, der opnår beskæftigelse allerede i 2015. Med andre kommer den mest ressourcestærke gruppe af aktivitetsparate borgere hurtigere i stabil beskæftigelse.

Andelen af borgere, der opnår stabil beskæftigelse i perioden fra 2015 til og med 2018, er større for Hjørring-borgerne end for borgerne i kontrolkommunerne. Forskellen er især markant ultimo 2018 – fire år efter Hjørring-modellen blev implementeret. Det indikerer, at det kan lykkes at gøre udsatte grupper med helbredsmæssige og sociale problematikker i stand til at deltage på arbejdsmarkedet, men at det tager tid.

Analyserne viste ydermere, at de Hjørring-borgere, der opnår beskæftigelse til slut i investeringsstrategien (i henholdsvis ultimo 2017 og ultimo 2018), har lavere forudgående arbejdsmarkedstilknytning, og at en større andel af dem er ufaglærte sammenlignet med dem, der opnår beskæftigelse i kontrolkommunerne. Det er således lykkedes Hjørring Kommune at få en gruppe med svagere forudsætninger ud på arbejdsmarkedet sammenlignet med kontrolgruppen. Formuleret kortfattet får Hjørring Kommune således en større andel i stabil beskæftigelse, og gruppen har vanskeligere forudsætninger for beskæftigelse end de personer, der kommer i job i sammenligningskommunerne.

6. Litteratur

Angrist, J. D. and Pischke, J. S. (2015) 'Differences-in-Differences', in *Mastering 'Metrics - The Path from Cause to Effect*. New Jersey: Princeton University Press, pp. 178–208.

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2012) 'Det danske klassesamfund - Sundhed i de sociale klasser', pp. 1–7. Available at: https://www.ae.dk/files/dokumenter/analyse/ae_sundhed-i-de-sociale-klasser.pdf.

Baadsgaard, K. and Krogstrup, H. K. (2016) 'Metaanalyser og evidens', in Bredgaard, T. (ed.) *Evaluering af offentlig politik og administration*. 1. Hans Reitzels Forlag, pp. 69–94.

Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelses indsats (2015) *Nye veje mod job - for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet*.

Graversen, B. K., Larsen, M. and Arendt, J. N. (2013) *Kommunernes rammevilkår for beskæftigelsesindsatsen*. København.

Guo, S. and Fraser, M. W. (2015) 'Propensity Score Matching and Related Models', in *Propensity Score Analysis - Statistical Methods and Applications*. 2. Thousand Oaks: SAGE Publications Ltd, pp. 129–202.

Jensen, B. (2014) *Hvad ved vi om modtagerne af kontanthjælp?* 1. København K: Syddansk Universitetsforlag.

New Insight and Væksthuset (2012) 'Litteraturreview ifm. BeskæftigelsesIndikatorProjektet', (September). Available at: http://www.jobindikator.dk/fileadmin/user_upload/documents/pdf/Litteraturreview_BeskaeftigelsesIndikatorProjektet.pdf.

Pawson, R. (2013) *The Science of Evaluation - A Realist Manifesto*. London: SAGE Publications Ltd.

Ravn, R. (2017) *Hvad virker, for hvem, under hvilke omstændigheder og hvorfor? - Virkningsevaluering af elementer i Hjørring Kommunes Investeringsstrategi "Flere i job og Uddannelse"*. Aalborg Ø.

Ravn, R. (2019) *Beskæftigelsesrettet rehabilitering - En evaluering af Hjørring Kommunes investering på beskæftigelsesområdet*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag (Ph.d.-serien for Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, Aalborg Universitet).

Ravn, R. and Nielsen, K. (2019) 'Employment effects of investments in public employment services for disadvantaged social assistance recipients', *European Journal of Social Security*, 21(1), pp. 42–62. doi: 10.1177/1388262719836797.

Rosdahl, A. and Petersen, K. N. (2006) *Modtagere af kontanthjælp - En litteraturoversigt om kontanthjælpsmodtagere og den offentlige indsats for at hjælpe dem*. Copenhagen.

Vedung, E. (2009) 'Effekter: tvågruppsexperiment', in *Utvärdering i Politik och Förvaltning*. 3. Lund: Studentlitteratur, pp. 215–238.

VIVE (2019) *Sagsbehandlerrelaterede forhold som påvirker lediges jobchancer - Litteraturgennemgang*. København K: VIVE -Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.